DOI:10.17951/g.2023.70.2.23-39

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LXX, 2 SECTIO G 2023

Uniwersytet Warszawski

RAFAŁ CIEŚLAK
ORCID: 0000-0002-5595-9644
rcieslak@uw.edu.pl

Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym

Special-Purpose Subsidies from the Budget of the Local Government Unit for Co-financing of Investment Costs under Public-Private Partnership Agreements

WPROWADZENIE

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stanowi formę realizacji i finansowania zadań publicznych. Współpraca sektora publicznego i prywatnego w ramach PPP regulowana jest w szczególności przepisami ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[1]. Na wstępie należy podkreślić, że przepisy ustawy o PPP tworzą ramy prawne tej współpracy, nie modyfikując jednak ani nie odnosząc się do norm prawa finansowego, określonego w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2].

Definiowane na gruncie ustawy o PPP (przepis art. 1 ust. 2) partnerstwo publiczno-prywatne oznacza wspólną realizację przedsięwzięcia, opartą na podziale zadań i ryzyk, pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przedsięwzięcie zaś, stosownie do przepisu art. 2 pkt 4, oznacza:

a) budowę lub remont obiektu budowlanego,

---

[1] T.j. Dz.U. 2023, poz. 1637, dalej: ustawa o PPP.

[2] T.j. Dz.U. 2023, poz. 1270, dalej: u.f.p. Pewien wyjątek stanowi tu art. 18a ust. 1 ustawy o PPP. Przepis ten ma istotne znaczenie dla identyfikacji umowy o PPP jako potencjalnego tytułu dłużnego na gruncie przepisu art. 72 ust. 1 u.f.p. i rozporządzenia wykonawczego do tego przepisu. Będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części artykułu.

b) świadczenie usług,
c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
d) inne świadczenie

– połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Jak wynika z powyższego, koncepcja przedsięwzięcia PPP przyjęta przez polskiego ustawodawcę ma charakter otwarty i elastyczny, nie ograniczając PPP do ściśle określonych rodzajów lub modeli współpracy. Podstawowym warunkiem oceny spełniania kryterium przedsięwzięcia jest to, czy stosunek prawny w ramach PPP zawiera elementy utrzymania lub zarządzania składnikiem majątkowym. Obowiązkiem partnera prywatnego jest ponadto poniesienie wydatków na realizację przedsięwzięcia[3].

Współpraca w ramach PPP, z uwagi na jej długofalowy i intensywny charakter, wymaga nie tylko zaangażowania zasobów partnerów prywatnych, lecz także współdziałania strony publicznej (np. jednostki samorządu terytorialnego, JST). Współdziałanie to może przybierać różne formy. Jedną z nich stanowi partycypacja finansowa podmiotu publicznego w przedsięwzięciu PPP. Płatności dokonywane przez podmiot publiczny na rzecz partnera prywatnego mogą przybrać w niektórych sytuacjach formę dotacji celowych na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Podstawę prawną udzielenia takiej dotacji przez JST stanowi przepis art. 221a u.f.p., wprowadzony ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw[4].

WKŁAD WŁASNY PODMIOTU PUBLICZNEGO W PRZEDSIĘWZIĘCIE PPP

Jak wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o PPP, umowa o PPP jest umową odpłatną. Wynagrodzeniem partnera prywatnego z tytułu realizacji przez niego różnych świadczeń w ramach przedsięwzięcia może być w szczególności tzw. opłata za dostępność lub opłaty od użytkowników. Opłata za dostępność polega na cyklicznym przekazywaniu partnerowi prywatnemu przez stronę publiczną środków finansowych w całym okresie obowiązywania umowy o PPP. Stosuje się ją w przedsięwzięciach polegających na budowie i utrzymaniu infrastruktury

[3] Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o PPP partner prywatny zobowiązuje się do poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację przedsięwzięcia lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Możliwość poniesienia jedynie części wydatków oznacza, że finansowanie przedsięwzięcia może mieć również „mieszany", publiczno-prywatny charakter.

[4] Dz.U. 2018, poz. 1693.

publicznej, w oparciu o którą nie jest możliwe uzyskiwanie przychodów[5]. Opłaty od użytkowników mogą natomiast stanowić źródło wynagrodzenia partnera prywatnego wyłącznie w odniesieniu do przedsięwzięć generujących dochody[6]. W praktyce spotyka się również mieszane lub mniej standardowe modele wynagrodzenia[7]. Należy dodać, że zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy o PPP wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu przedsięwzięcia PPP, co determinuje konstrukcję prawną umowy o PPP w zakresie podziału ryzyka i mechanizmu wynagrodzenia strony prywatnej. Stanowi to również (w pewnym stopniu) przejaw konkretyzacji ogólnej reguły efektywnego wydatkowania środków publicznych, o której mowa w przepisie art. 44 ust. 3 u.f.p.

Świadczeniem wzajemnym podmiotu publicznego w przedsięwzięciu PPP nie muszą być wyłącznie środki finansowe w postaci wynagrodzenia lub udzielenie partnerowi prywatnemu prawa do pobierania pożytków z przedmiotu przedsięwzięcia. Powołany wyżej przepis art. 7 ust. 1 ustawy o PPP zobowiązuje podmiot publiczny również do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Ustawa o PPP w przepisie art. 2 pkt 5 definiuje pojęcie wkładu własnego jako świadczenie podmiotu publicznego lub partnera prywatnego polegające w szczególności na:

a) poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowaniu dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia,
b) wniesieniu składnika majątkowego.

Ustawa o PPP nie przesądza przy tym o formie prawnej wydatkowania środków finansowych. Należy zauważyć, że poniesienie wydatków na realizację przedsięwzięcia przez podmiot publiczny możliwe jest jedynie w części, gdyż – jak była o tym mowa wcześniej – finansowanie przedsięwzięcia (przynajmniej w części) stanowi również jeden z obowiązków partnera prywatnego. Ustawa o PPP nie przesądza przy tym, w jakim terminie lub terminach ów wkład własny może być wnoszony. Nie ma zarazem wątpliwości, że o ile poniesienie wydatków na realizację przedsięwzięcia może nastąpić na etapie dostarczania aktywa przez partnera prywatnego (tj. na etapie budowy infrastruktury), o tyle finansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego może mieć miejsce

[5] Na przykład może to być budowa i utrzymanie obiektu szkoły, urzędu gminy, drogi publicznej, gminnego zasobu mieszkaniowego.

[6] Na przykład może to być budowa i zarządzanie parkingiem podziemnym, halą widowiskowo-sportową, oczyszczalnią ścieków.

[7] Szerzej na ten temat: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. 1: *Przygotowanie projektów PPP. Wersja 2:0*, Warszawa 2021, s. 20–21.

wyłącznie na etapie eksploatacji inwestycji, począwszy od momentu, w którym partner prywatny zaczyna świadczyć usługi.

DOTACJA CELOWA DLA PARTNERA PRYWATNEGO

Wprowadzenie przepisu art. 221a u.f.p. stanowiło postulat przedstawicieli nauki od czasu uchwalenia regulacji ustawy o PPP. Wskazywano, że wkład własny JST w postaci środków przeznaczonych na inwestycje może przybrać formę dotacji celowej[8].

Pomijając chwilowo rozważania dotyczące charakteru wydatków JST w postaci wkładu własnego (bieżące lub majątkowe), należy przypomnieć, że zgodnie z przepisem art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. f u.f.p. dotacje celowe to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Przepis art. 132 ust. 3 u.f.p. natomiast przewiduje, że dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji w ramach umów o PPP są udzielane z uwzględnieniem przepisów o PPP. O ile zatem od momentu uchwalenia ustawy o finansach publicznych nie było wątpliwości odnośnie do możliwości udzielania dotacji celowych w ramach PPP z budżetu państwa, o tyle do czasu wejścia w życie przepisu art. 221a u.f.p. nie istniała konkretna podstawa prawna do udzielenia dotacji celowej partnerowi prywatnemu przez JST. Należy nadmienić, że przepis art. 221 ust. 1 u.f.p. nie rozwiązywał tego problemu. Zgodnie z tym przepisem podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu JST dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań[9]. Adresatami normy określonej w przepisie art. 221 ust. 1 są zatem wyłącznie podmioty niedziałające dla zysku, podczas gdy pojęcie partnera prywatnego na gruncie ustawy o PPP obejmuje wyłącznie przedsiębiorców (w tym przedsiębiorców zagranicznych)[10]. Ponadto podmioty działające na zasadach non-profit rzadko kiedy inwestują w infrastrukturę publiczną.

[8] Zob. M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 1–2, s. 71 i n.

[9] Chodzi tu przede wszystkim o dotacje celowe udzielane przez JST na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057).

[10] Por. art. 2 pkt 2 ustawy o PPP. Teoretycznie przedsiębiorca nie musi działać dla zysku. Przepisy Kodeksu spółek handlowych umożliwiają utworzenie spółki w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Podobnie niektóre tzw. podmioty ekonomii społecznej mogą spełniać kryterium niedziałania dla zysku, o którym mowa w art. 221 ust. 1 u.f.p. Należą do nich np. spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, kluby sportowe, przedsiębiorstwa społeczne. W praktyce jest to bardzo wąski krąg podmiotów, który może stanowić jedynie uzupełniający katalog partnerów prywatnych, o których mowa w przepisach ustawy o PPP. Umowa o PPP, jako umowa odpłatna, w ramach której

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy o PPP[11], przepis art. 221a rozszerza wachlarz możliwości finansowania inwestycji samorządowych. Tym samym przepis ten wypełnił istniejącą wcześniej lukę w zakresie źródeł dofinansowania kosztów realizacji inwestycji na poziomie JST. Ponadto zamierzeniem ustawodawcy było zrównanie możliwości dotowania wykonywania zadań inwestycyjnych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o PPP. Uprawnienia takiego nie przewiduje się natomiast w stosunku do wykonawców tradycyjnych zamówień publicznych[12].

WKŁAD WŁASNY W POSTACI DOTACJI CELOWEJ A CHARAKTER WYDATKÓW PONOSZONYCH PRZEZ JST

Wkład własny JST w ramach umowy o PPP zgodnie z przepisem art. 2 pkt 5 lit. a ustawy o PPP może przybrać zarówno formę bieżącego, okresowego finansowania dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego, jak i dofinansowania kosztów realizacji inwestycji. W pierwszym przypadku nie ulega wątpliwości, że będziemy mieli do czynienia z wydatkiem bieżącym budżetu JST. Przykładem takiego wydatku może być dofinansowanie kosztów nauki pływania na basenie zarządzanym przez partnera prywatnego lub dofinansowanie kosztów usługi oczyszczania ścieków w ramach oczyszczalni zarządzanej przez przedsiębiorcę na podstawie umowy o PPP. W każdym przypadku celem podmiotu publicznego będzie ograniczenie wielkości wydatków ponoszonych przez użytkowników – odbiorców usług partnera prywatnego.

Poniesienie wydatków w formie dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach umowy o PPP wymaga szerszego omówienia. W tym miejscu należy przypomnieć, że w ramach świadczeń pieniężnych podmiotu publicznego możliwe jest wyodrębnienie zarówno wynagrodzenia płatnego na rzecz partnera prywatnego, jak i pieniężnego wkładu własnego. Obie formy świadczeń mogą być realizowane w trakcie obowiązywania umowy o PPP, zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i w okresie eksploatacji infrastruktury publicznej. W obu przypadkach JST dokonuje również inwestycji w aktywo, na bazie którego wykonywane są określone zadania publiczne. Pytanie zatem, w jakiej sytuacji wydatek budżetowy JST przeznaczony na inwestycję w ramach PPP będzie miał charakter wydatku majątkowego, a kiedy może przybrać formę wydatku bieżącego budżetu?

---

następuje szereg świadczeń podmiotu prywatnego (projektowanie, budowa, finansowanie, utrzymanie, zarządzanie, świadczenie usług) zakłada bowiem, że jej stroną jest przedsiębiorca nastawiony na wypracowanie zysku.

[11] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2333.

[12] R. Cieślak, *Komentarz do art. 221a*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis 2022.

Pojęcia wydatków majątkowych i bieżących określone zostały w przepisie art. 236 ust. 2 i 4 u.f.p. Definicja wydatków bieżących jest definicją negatywną (są to wydatki, które nie stanowią wydatków majątkowych). Wydatki majątkowe to wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Jak podkreśla M. Bitner, w praktyce stosowania prawa utrwaliło się rozumienie pojęcia „zakupu inwestycyjnego" oraz „wydatku na inwestycje" oparte na klasyfikacji budżetowej[13]. Znajduje to potwierdzenie także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[14]. I tak w odniesieniu do wydatków na inwestycje do typowych rodzajów wydatków należą: wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 605), wydatki inwestycyjne samorządowych zakładów budżetowych (§ 607), wydatki inwestycyjne pozostałych jednostek (§ 613), dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych samorządowych zakładów budżetowych (§ 621), innych jednostek sektora finansów publicznych (§ 622) oraz jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 623). W tej ostatniej kategorii znajdą się również dotacje JST na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach PPP, o których mowa w przepisie art. 221a ust. 1 u.f.p. Natomiast zakupy inwestycyjne dotyczą środków trwałych niezaliczonych do pierwszego wyposażenia, których wartość początkowa jest wyższa od kwoty określonej w przepisie art. 16f ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[15], a odpisy amortyzacyjne od tych środków trwałych nie są dokonywane jednorazowo.

W konsekwencji wkład własny pieniężny podmiotu publicznego w przedsięwzięcie PPP może stanowić wydatek majątkowy w dwóch przypadkach: (1) gdy ponoszony jest przez urząd JST – będzie to wówczas wydatek inwestycyjny jednostki budżetowej, albo (2) gdy będzie miał formę dotacji celowej dla partnera prywatnego na dofinansowanie kosztów inwestycji. Rzecz jasna, dotacja celowa nie może stanowić wynagrodzenia partnera prywatnego i odwrotnie – wynagrodzenie nie może być przekazywane w formie dotacji celowej. Podmiot publiczny będący JST nie może dokonać w tym zakresie zupełnie swobodnego wyboru, gdyż forma poniesienia wydatku inwestycyjnego (wydatek inwestycyjny jednostki lub dotacja przekazywana partnerowi prywatnemu) uzależniona jest od statusu, jaki w ramach umowy o PPP będą miały strony kontraktu[16]. Jeżeli inwestorem w rozu-

[13] M. Bitner, M. Wawrzyniak, *PPP a dług publiczny w świetle nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zasady ewidencjonowania wydatków z tytułu umowy o PPP*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego" 2012, nr 5, s. 97.

[14] T.j. Dz.U. 2022, poz. 513.

[15] T.j. Dz.U. 2022, poz. 2587. Na dzień opracowania artykułu – powyżej 10 tys. zł netto.

[16] Szerzej na ten temat zob. M. Bitner, *op. cit.*, s. 70–71.

mieniu przepisu art. 17 pkt 1 Prawa budowlanego[17] będzie JST, a rola partnera prywatnego ograniczona zostanie do świadczenia usługi budowlano-montażowej i następnie usługi utrzymania infrastruktury, wówczas jedyną formą nabycia od partnera prywatnego środków trwałych w postaci wykonanych robót budowlanych będzie zapłata wynagrodzenia, a zatem poniesienie wydatku jednostki budżetowej przeznaczonego na inwestycję. W sytuacji natomiast, gdy inwestorem będzie partner prywatny i to on będzie odpowiedzialny za organizację procesu inwestycyjnego oraz późniejszą eksploatację infrastruktury (zarządzanie, świadczenie usług na rzecz użytkowników), alternatywną formą poniesienia wydatku majątkowego przez JST będzie udzielenie partnerowi prywatnemu dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji; podmiot publiczny nie musi bowiem mieć w takiej sytuacji podstawy do klasyfikacji wydatku jako inwestycyjnego, ponoszonego przez jednostkę budżetową[18]. Zagadnienie to każdorazowo musi zostać określone w postanowieniach umowy o PPP, gdyż umowa będzie rozstrzygać o tytule prawnym do nieruchomości, zasadach korzystania z niej, zwrocie lub sprzedaży infrastruktury itd.[19].

Pozostałe świadczenia pieniężne podmiotu publicznego, wynikające z umowy o PPP, będą miały charakter wydatków bieżących budżetu JST. W szczególności dotyczy to płatności wynagrodzenia za świadczenie usługi finansowej (opłaty za rozłożenie w czasie płatności wynagrodzenia za usługę projektową i budowlano-montażową), usługi utrzymania infrastruktury oraz dofinansowania kosztów usług świadczonych przez partnera prywatnego[20]. To jednak nie wszystko. Należy podkreślić, że w obowiązującym stanie prawnym ocena charakteru wydatków ponoszonych z budżetu JST musi być dokonywana również przez pryzmat ewentualnej klasyfikacji zobowiązań z umowy o PPP jako tytułu dłużnego. W takim przypadku, na podstawie przepisu art. 243 ust. 2 pkt 3 lit. a i b u.f.p., wszelkie

[17] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2023, poz. 682). Zgodnie z art. 4 tej ustawy prawo zabudowy nieruchomości gruntowej przysługuje osobie, która posiada prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Prawo to określone jest w umowie o PPP. Wniesienie przez podmiot publiczny wkładu własnego w postaci składnika majątkowego, stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o PPP, może nastąpić w szczególności w formie sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy.

[18] Należy jednak dodać, że w pewnej mierze będzie to również zależało od uzgodnień stron w ramach umowy o PPP. Nawet w przypadku, gdy w rozumieniu Prawa budowlanego inwestorem będzie partner prywatny, możliwe jest dokonanie zakupu środka trwałego przez stronę publiczną, a następnie udostępnienie partnerowi infrastruktury do korzystania i świadczenia usług.

[19] Po zakończeniu umowy o PPP partner prywatny powinien przekazać podmiotowi publicznemu składnik majątkowy, chyba że umowa o PPP stanowi inaczej (por. art. 11 ust. 1 ustawy o PPP).

[20] Więcej o składnikach wynagrodzenia partnera prywatnego oraz o skutkach podatkowych transakcji PPP zob. Objaśnienia podatkowe z dnia 1 grudnia 2017 r. Rozliczenia w zakresie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych transakcji realizowanych w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Objasnienia-podatkowe-12-2017.pdf (dostęp: 28.03.2023).

wydatki objęte umową o PPP zostaną uznane za wydatki bieżące[21]. Klasyfikacja zobowiązań z umowy o PPP do długu publicznego (lub poza długiem publicznym) odbywa się w oparciu o analizę podziału ryzyka, o której mowa w przepisie art. 18a ustawy o PPP, z uwzględnieniem rozporządzenia wykonawczego do tego przepisu[22]. Na zakończenie można dodać, że w świetle ujęcia statystycznego prezentowanego przez Eurostat sam fakt ujęcia aktywów w bilansie podmiotu publicznego oraz zapewnienie nad tymi aktywami władztwa ekonomicznego JST może przemawiać za koniecznością ujęcia zobowiązań z umowy o PPP w długu podmiotu publicznego[23], a w każdym razie może dochodzić do rozbieżności pomiędzy sprawozdawczością budżetową JST a sprawozdaniami państwa na potrzeby klasyfikacji zobowiązań zaliczanych do długu instytucji rządowych i samorządowych.

PRZEZNACZENIE DOTACJI CELOWEJ JST W RAMACH PRZEDSIĘWZIĘCIA PPP

Dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach umów o PPP mogą być przeznaczone wyłącznie na inwestycje związane z wykonywaniem zadań publicznych JST w ramach takich umów. W polskim ustawodawstwie dotychczas nie wprowadzono definicji legalnej „zadania publicznego", w tym „zadania publicznego JST". W literaturze wskazuje się między innymi, że zadania publiczne to „zadania (obowiązki) prawnie nałożone na organy władzy publicznej służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych lub realizujące interes publiczny"[24]. Nie ulega też wątpliwości, że wszystkie zadania JST klasyfikowane są jako zadania publiczne[25].

Nie podejmując próby szerszego omówienia tych pojęć, ograniczę się do stwierdzenia, że prawidłowa identyfikacja zadania, którego realizacja przez

[21] Szerzej na ten temat: M. Bitner, M. Wawrzyniak, *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 22 i n.

[22] Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015, poz. 284). Główne ryzyka obejmują ryzyko budowy, ryzyko dostępności i ryzyko popytu. Zgodnie z przepisem art. 18a ust. 1 ustawy o PPP zobowiązania wynikające z umów o PPP nie wpływają na poziom państwowego długu publicznego oraz deficyt sektora finansów publicznych w sytuacji, gdy partner prywatny ponosi większość ryzyka budowy oraz większość ryzyka dostępności lub ryzyka popytu – z uwzględnieniem wpływu na wymienione ryzyka takich czynników jak gwarancje i finansowanie przez partnera publicznego oraz alokacja aktywów po zakończeniu trwania umowy.

[23] Zob. M. Bitner, M. Wawrzyniak, *PPP a dług publiczny…*, s. 99.

[24] T. Strąk, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2018, s. 236.

[25] M. Mączyński, *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2019, nr 1–2, s. 105 i n.

partnera prywatnego może być dotowana na podstawie przepisu art. 221a u.f.p., stanowi pozytywną przesłankę do udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji. W szczególności nie powinno zatem budzić kontrowersji przeznaczenie dotacji na realizację zadań własnych JST[26] określonych przepisami ustaw ustrojowych, a także zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W praktyce zdarzają się jednak przedsięwzięcia PPP obejmujące szerszy zakres zadań partnera prywatnego niż zadania publiczne. Może to być np. budowa i utrzymanie urzędu miasta oraz – jednocześnie – budowa i eksploatacja galerii handlowej przy takim urzędzie. W takiej sytuacji wydaje się, że dotacja celowa powinna zostać przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie kosztów tej części przedsięwzięcia, która nie stanowi obiektu komercyjnego lub nie jest związana ze świadczeniem usług komercyjnych. Nie ma natomiast przeszkód, aby dotować zadania publiczne generujące przychody, związane np. z usługami użyteczności publicznej, takimi jak transport publiczny, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-ściekowa, ochrona zdrowia itd. Można dodać, że realizacja przedsięwzięć PPP o cechach wyłącznie komercyjnych formalnie nie powinna być możliwa. Podmiot publiczny musi bowiem w każdym przypadku działać w ramach swoich kompetencji i obowiązków określanych przepisami prawa.

UDZIELENIE DOTACJI NA PODSTAWIE UMOWY O PPP

Udzielenie dotacji, stosownie do dyspozycji art. 221a ust. 2 u.f.p., następuje na podstawie umowy o PPP. Jednocześnie do umowy tej odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 221 ust. 3 u.f.p. Zgodnie z tym przepisem umowa o dotację (a zatem także umowa o PPP) powinna określać:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
4) tryb kontroli wykonywania zadania;
5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

W tym miejscu należy podkreślić, że co do zasady umowa o PPP stanowi umowę w sprawie zamówienia publicznego albo umowę koncesji na roboty

[26] Analiza przedsięwzięć PPP realizowanych przez JST prowadzi do wniosku, że w ponad 95% przypadków przedsięwzięcia PPP obejmują wyłącznie zadania własne. Por. np. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP 2009–2021*, Warszawa 2022, s. 5.

budowlane lub usługi. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o PPP partner prywatny wybierany jest bowiem w reżimie zamówień publicznych albo koncesji, ewentualnie w inny sposób gwarantujący zachowanie zasad konkurencyjności, równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności[27]. Zasadniczo zatem cel oraz szczegółowy opis zadania, na jaki przyznana została dotacja, określony będzie w samej umowie o PPP, a wcześniej – w specyfikacji warunków zamówienia lub dokumentach koncesji.

Wysokość dotacji, tryb płatności, termin wykorzystania dotacji oraz termin i sposób jej rozliczenia to w omawianym przypadku kolejne obligatoryjne elementy umowy o PPP. W odniesieniu do wysokości dotacji należy zauważyć, że w przeciwieństwie do wynagrodzenia partnera prywatnego trudno mówić tu o praktyce jej waloryzacji, np. w oparciu o wskaźnik inflacji lub inne wskaźniki określone umową o PPP[28]. Wkład własny JST w postaci dotacji celowej, jak była o tym mowa wcześniej, może być wnoszony nie tylko w trakcie budowy infrastruktury, lecz także w okresie jej eksploatacji. O ile jednak waloryzacja wynagrodzenia stanowi typowy, standardowy element długoterminowych umów o PPP, o tyle zmiana wysokości dotacji nie była dotąd przedmiotem zainteresowania nauki ani praktyki. Wydaje się, że przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące dotacji, w tym dotacji celowych udzielanych przez JST, nie stoją na przeszkodzie dokonywaniu zmian w wysokości dotacji, o ile zmiany takie przewidziane są postanowieniami umowy o PPP. Należy podkreślić, że umowa o PPP zakładająca udzielanie dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w okresie np. 3 lat

[27] „Art. 4. 1. Do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054 i 2269 oraz z 2022 r. poz. 25), w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie. 2. Jeżeli umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym ma spełniać warunki określone w art. 3 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2021 r. poz. 541), do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy tej ustawy albo ustawy, o której mowa w ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie. W przypadku zastosowania do wyboru partnera prywatnego ustawy, o której mowa w ust. 1, zastosowanie mają przepisy art. 6 oraz art. 45 ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. 3. W przypadkach, w których nie ma zastosowania ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi ani ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, wyboru partnera prywatnego dokonuje się w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności, przy odpowiednim uwzględnieniu przepisów niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia przez podmiot publiczny wkładu własnego będącego nieruchomością, także przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899)". Postępowania PPP wszczynane na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o PPP stanowiły margines (0,006%) wszystkich postępowań PPP w okresie od wejścia w życie ustawy o PPP do końca 2021 r. Por. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport…*, s. 9.

[28] Zob. np. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. 3: *Umowa o PPP. Wersja 2:0*, Warszawa 2021, s. 37.

budowy infrastruktury musiałaby znajdować odzwierciedlenie nie tylko w załączniku do uchwały budżetowej, ale również w wieloletniej prognozie finansowej JST, w ramach przedsięwzięć PPP. Pogląd ten nie stoi w sprzeczności z zasadą roczności wydatków budżetowych w odniesieniu do dotacji. Mitygacja ryzyka nieuzyskania przez partnera prywatnego dotacji w kolejnych latach budżetowych mogłaby polegać np. na przewidzeniu w ramach umowy o PPP odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu publicznego w razie nieprzyznania partnerowi prywatnemu kolejnych rat dotacji (tj. rat płatności za wykonanie lub wykonywanie inwestycji)[29], o ile partner prywatny należycie wykonuje swoje zobowiązania wynikające z umowy o PPP. Wątpliwości może natomiast budzić zastosowanie dotacji celowej z przeznaczeniem na refinansowanie wydatków partnera prywatnego poniesionych w poprzednich latach budżetowych. Mimo że wkład własny JST może być wnoszony w całym okresie obowiązywania umowy o PPP, to już dopuszczalność finansowania wydatków poniesionych przed rozpoczęciem roku budżetowego, na który dotacja została przyznana, może wymagać posłużenia się wykładnią celowościową[30].

Kontrola wykonywania zadania stanowi konstytutywny element każdej umowy o PPP. Przepis art. 8 ustawy o PPP uprawnia podmiot publiczny do bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia oraz do kontroli składnika majątkowego, wykorzystywanego przez partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia. Uprawnieniu temu odpowiadają także różnorodne obowiązki partnera prywatnego związane z raportowaniem i sprawozdawczością. Szczegółowy tryb i sposób kontroli, również w odniesieniu do wykorzystywania dotacji celowej, określony będzie postanowieniami umowy o PPP. W szczególności umowa o PPP musi przewidywać sankcje z tytułu nienależytego wykonywania lub niewykonywania zobowiązań przez partnera prywatnego, co wynika wprost z art. 7 ust. 3 ustawy o PPP. Sankcje te standardowo obejmują kary umowne lub obniżenie wynagrodzenia partnera prywatnego. W odniesieniu do dotacji celowej zastosowanie znajdą natomiast przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące zwrotu dotacji, o których mowa w przepisach art. 251 i n. W przeciwieństwie do mechanizmów obniżania wynagrodzenia partnera prywatnego przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące zwrotu dotacji nie przewidują możliwości potrącania zwracanych kwot z przyszłym wynagrodzeniem partnera prywatnego. W centrum szczególnego zainteresowania praktyki powinien znaleźć się również sposób dokumentowania przez partnera prywatnego kosztów dofinansowywanych w formie dotacji celowej. W przeciwieństwie do standardowych postanowień umów o PPP w tym zakresie umowy powinny przewidywać niebudzące wątpliwości mechanizmy potwierdzania i dokumentowania ponoszonych kosztów. Biorąc pod

[29] Tak M. Bitner, M. Wawrzyniak, *PPP a dług publiczny*..., s. 99.

[30] *Ibidem*.

uwagę złożoną strukturę organizacyjną przedsięwzięć PPP oraz fakt, że stroną umowy o PPP jest zazwyczaj spółka celowa, która angażuje liczną grupę wykonawców i podwykonawców, kwestia ta wymaga metodycznego i precyzyjnego uregulowania w umowie o PPP. W odróżnieniu bowiem od konstrukcji wynagrodzenia partnera prywatnego i zasad jego przekazywania problem prawidłowego wykorzystania i rozliczenia środków uzyskanych w ramach dotacji celowej może stanowić kolejne źródło ryzyka związanego z wykonywaniem umowy o PPP.

Z zagadnieniem udzielania dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji w przedsięwzięciach PPP wiąże się także ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych zarówno przez JST jako podmiot udzielający dotacji, jak i przez jej beneficjenta, czyli partnera prywatnego. Stosownie do przepisu art. 8 u.o.n.f.p.[31] naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji; niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji; nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu. Przepis art. 9 u.o.n.f.p. wśród naruszeń dyscypliny przewiduje: wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację; nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji; niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości. Rzecz jasna, katalog czynów mogących stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez JST lub partnera prywatnego jest szerszy, co rodzi kolejne ryzyko dotyczące zastosowania instytucji dotacji celowej w ramach umowy o PPP.

Wydaje się, że do udzielania dotacji celowych na dofinansowanie kosztów inwestycji zastosowanie może znaleźć również przepis art. 221 ust. 4 u.f.p., zgodnie z którym tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący JST, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. W omawianym przypadku uchwała taka powinna odsyłać także do postanowień dokumentów zamówienia lub koncesji, w oparciu o które prowadzone jest postępowanie PPP.

DOTACJA CELOWA A PRZEPISY DOTYCZĄCE POMOCY PUBLICZNEJ

Przepis art. 221a ust. 2 *in fine* u.f.p. nakazuje, aby udzielenie dotacji nastąpiło z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zagadnienie to z pewnością zasługuje na pogłębioną analizę. W tym miejscu ograniczę się do poczynienia następujących uwag. Problem pomocy

[31] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 289).

publicznej (w tym w odniesieniu do przedsięwzięć PPP) powinien być rozpatrywany w oparciu o kryteria określone w przepisie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z jego brzmieniem „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Nie ulega wątpliwości, że świadczenie JST w postaci dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji spełnia niektóre z tych kryteriów[32]. Należy jednak przypomnieć, że zasadniczo partner prywatny wybierany jest w otwartej i konkurencyjnej procedurze, zgodnej z unijnymi dyrektywami w zakresie zamówień publicznych i koncesji. Z tego względu znakomita większość transferów korzyści ekonomicznych w przedsięwzięciach PPP nie będzie miała charakteru selektywnego, a co za tym idzie nie będzie stanowiła niedozwolonej pomocy publicznej. Oferta podmiotu publicznego w postaci szeregu świadczeń na rzecz wybranego partnera prywatnego skorelowana jest ze świadczeniami wzajemnymi takiego partnera w ramach odpłatnej umowy o PPP. Dostęp do postępowania PPP (procedury wyboru partnera prywatnego) limitowany jest wyłącznie aspektami proceduralnymi, podstawami wykluczenia, warunkami udziału w postępowaniu, kryteriami selekcji i kryteriami oceny ofert. Tym samym potencjalny środek pomocowy w postaci dotacji celowej dostępny jest na takich samych warunkach dla wszystkich przedsiębiorstw wykonujących podobnego rodzaju działalność. W efekcie przeprowadzenie konkurencyjnego, otwartego oraz niedyskryminującego postępowania co do zasady wyłącza niedozwoloną pomoc publiczną z uwagi na to, że wynagrodzenie (lub inna korzyść ekonomiczna, np. wysokość dotacji celowej) ustalane jest na warunkach rynkowych jako wiązka świadczeń podmiotu publicznego. Korzyści, jakie może uzyskać partner prywatny, znane są natomiast już na etapie ogłoszenia postępowania PPP, co dodatkowo przesądza o braku ich selektywnego charakteru.

Nie oznacza to jednak, że przedsięwzięcia PPP w ogóle nie są narażone na ryzyko stwierdzenia występowania niedozwolonej pomocy publicznej. Ryzyko takie może zostać zidentyfikowane m.in. w następujących przypadkach:

---

[32] Pomoc przyznawana jest przez państwo (w tym przypadku JST); odbiorcą pomocy jest przedsiębiorstwo; pomoc ma charakter korzyści ekonomicznej; pomoc może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

1) dokonanie wyboru partnera prywatnego w procedurach niekonkurencyjnych (np. w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 214 ust. 1 u.p.z.p.[33]);
2) zlecenie przez podmiot publiczny, w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 214 ust. 1 u.p.z.p., wykonywania zadań „tymczasowemu" partnerowi prywatnemu, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o PPP;
3) przeniesienie praw i obowiązków z umowy o PPP na osobę trzecią, finansującą przedsięwzięcie, na zasadach określonych w art. 10a ust. 1 ustawy o PPP, a następnie powierzenie przez tę osobę trzecią realizacji przedsięwzięcia innemu podmiotowi lub podmiotom – na zasadach określonych w art. 10a ust. 2 ustawy o PPP;
4) dokonanie zmiany umowy o PPP w sposób nieprzewidziany jej postanowieniami, zakładający przekazanie dodatkowych korzyści ekonomicznych partnerowi prywatnemu (w tym nieuprawnione wydłużenie okresu obowiązywania umowy);
5) nieprzewidywana wcześniej zmiana sposobu wynagradzania partnera prywatnego poprzez zagwarantowanie mu uzyskiwania określonych korzyści ekonomicznych;
6) przyznanie dodatkowych korzyści podatkowych partnerowi prywatnemu.

Należy dodać, że z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej udzielenie partnerowi prywatnemu dotacji celowej na dofinansowanie kosztów inwestycji związanej z wykonywaniem zadań publicznych niczym nie różni się od innych form transferu zasobów publicznych do tego podmiotu (np. wynagrodzenie w formie pieniężnej lub w formie prawa do pobierania pożytków z przedsięwzięcia, wieloletnie udostępnienie nieruchomości na cele realizacji zadania, dopłaty do usług świadczonych przez partnera prywatnego na rzecz użytkowników infrastruktury itp.)[34].

Na koniec należy stwierdzić, że zagadnienie pomocy publicznej w przedsięwzięciach PPP jest o tyle istotne, że – w przeciwieństwie do tradycyjnych kontraktów publicznych – umowy o PPP mają charakter długoterminowy (kilkanaście, kilkadziesiąt lat), a partner prywatny realizuje świadczenia z nich wynikające w sposób kompleksowy (projektowanie, budowa, finansowanie, utrzymanie, zarządzanie, świadczenie usług). Wśród licznych modeli PPP można zidentyfikować przedsięwzięcia o zróżnicowanych źródłach wynagradzania partnera prywatnego, których charakter może ewoluować w miarę upływu wykonywania umowy. Z uwagi na horyzont czasowy takich kontraktów nie wszystkie potencjalne korzyści ekonomiczne, jakie uzyska partner prywatny, możliwe są do zidentyfikowania na etapie ogłoszenia postępowania PPP lub zawierania umowy.

[33] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1605).

[34] R. Cieślak, *op. cit*.

PODSUMOWANIE

Analiza przepisu art. 221a u.f.p., stanowiącego podstawę prawną do udzielenia dotacji celowej z budżetu JST na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach umów o PPP, prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, uchwalenie tego przepisu ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw wypełniło lukę prawną w zakresie możliwości dofinansowania przez JST przedsięwzięć realizowanych w ramach umów o PPP. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym istniała jedynie możliwość udzielania dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji w ramach umów o PPP z budżetu państwa.

Po drugie, udzielenie dotacji celowej następuje w ramach wkładu własnego JST w przedsięwzięcie, a JST uprawniona jest do przekazywania dotacji celowej w terminach wynikających z umowy o PPP. Dotacja celowa może być przekazywana partnerowi prywatnemu zarówno na etapie budowy infrastruktury publicznej, jak i w okresie jej eksploatacji. Pewne wątpliwości budzi w tym zakresie możliwość refinansowania dotacją kosztów inwestycji poniesionych uprzednio przez partnera prywatnego.

Po trzecie, dotacja celowa na dofinansowanie kosztów inwestycji będzie miała charakter wydatku majątkowego budżetu JST, o ile partner prywatny będzie posiadał status inwestora na gruncie Prawa budowlanego, a także na etapie eksploatacji odpowiedzialny będzie za zarządzanie i świadczenie usług w ramach przedsięwzięcia. W przypadku uznania, że zobowiązania z umowy o PPP wpływają na dług publiczny JST, istnieje natomiast ryzyko uznania wszelkich wydatków z umowy o PPP za wydatki bieżące budżetu JST.

Po czwarte, dotacja celowa w ramach PPP może być przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych JST. Wobec braku normatywnej definicji takich zadań oraz w związku z możliwością zidentyfikowania przedsięwzięć o charakterze mieszanym (publiczno-komercyjnym) podmioty publiczne powinny przeznaczać dotację celową wyłącznie na zadania, których publiczny charakter nie budzi wątpliwości.

Po piąte, zastosowanie przepisu art. 221a u.f.p. wymaga ujęcia w umowie o PPP umowy o dotację celową, z uwzględnieniem regulacji ustawy o finansach publicznych przewidzianych dla dotacji celowych udzielanych przez JST. Wiąże się to z większym ryzykiem wykonywania umowy o PPP po stronie partnera prywatnego, narażając również jego przedstawicieli na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o której mowa w przepisach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Po szóste, co do zasady udzielenie dotacji nie powinno wiązać się z ryzykiem udzielenia partnerowi prywatnemu niedozwolonej pomocy publicznej, o ile

zachowane zostaną zasady konkurencyjnego, otwartego, równego i niedyskryminującego postępowania PPP. Wobec długoterminowego i złożonego charakteru umowy o PPP istnieją jednak czynniki, które mogą wpłynąć na ryzyko stwierdzenia, że korzyść ekonomiczna transferowana na rzecz partnera prywatnego spełnia kryteria uznania jej za niedozwoloną pomoc publiczną.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 1–2.

Bitner M., Wawrzyniak M., *Analiza. Wpływ zobowiązań finansowych z umów o PPP na deficyt budżetowy i dług publiczny. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.

Bitner M., Wawrzyniak M., *PPP a dług publiczny w świetle nowelizacji ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zasady ewidencjonowania wydatków z tytułu umowy o PPP*, „Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego" 2012, nr 5.

Cieślak R., *Komentarz do art. 221a*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis 2022.

Mączyński M., *Pojęcie zadania publicznego a zadania samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2019, nr 1–2.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport rynku PPP 2009–2021*, Warszawa 2022.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. 1: *Przygotowanie projektów PPP. Wersja 2:0*, Warszawa 2021.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wytyczne PPP*, t. 3: *Umowa o PPP. Wersja 2:0*, Warszawa 2021.

Strąk T., [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2018.

Netografia

Objaśnienia podatkowe z dnia 1 grudnia 2017 r. Rozliczenia w zakresie podatku od towarów i usług, podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych transakcji realizowanych w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Objasnienia-podatkowe-12-2017.pdf (dostęp: 28.03.2023).

Miscellaneous

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 2333.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie (Dz.U. 2015, poz. 284).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 513).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2587).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2023, poz. 682).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 289).
Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1637).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1270).
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1693).
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1605).

ABSTRACT

The article concerns the principles of granting special-purpose subsidies from the budget of a local government unit for co-financing investment costs under public-private partnership agreements. The article discusses, among others, issues of own contribution of a public entity, the method of classification of budgetary expenses, the rules for granting special-purpose subsidies by local government units under public-private partnership agreements, and selected problems related to this form of investment co-financing.

Keywords: public-private partnership; special-purpose subsidies; local government unit; investment co-financing

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy zasad udzielania dotacji celowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Omówiono m.in. zagadnienia wkładu własnego podmiotu publicznego, sposób klasyfikacji wydatków budżetowych, zasady udzielania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz wybrane problemy związane z taką formą dofinansowania inwestycji.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne; dotacje celowe; jednostka samorządu terytorialnego; dofinansowanie inwestycji